

## 公民的分野における政策を選択・判断する授業の課題

### － 合理的意思決定論の観点から －

教科教育高度化分野(19220910) 吉 田 秀 仙

本研究は、中学校社会科公民的分野における「政策を選択・判断する授業」の課題について、合理的意思決定論の観点から明らかにすることを目的とした。そこで「これからの日本は、外国人労働者の受け入れを緩和すべきか、制限すべきか」という授業を実践した。その結果、合理的意思決定プロセスの欠如により「問題の捉え直し」「迷いの形成」の2つに課題があることが明らかになった。

[キーワード] 中学校社会科, 公民的分野, 政策を選択・判断する授業, 合理的意思決定論

#### 1 問題の所在

本研究の目的は、中学校社会科公民的分野における「政策を選択・判断する授業」の課題について、合理的意思決定論の観点から明らかにすることである。

中学校社会科公民的分野では、政治、経済、国際問題など様々な社会問題を取り扱う。現代社会における社会問題の特色は、個々人の合理的な選択と社会的な選択が矛盾していたり、諸問題に関わる人々が相互に入り組んでいたりすることで、特定することは難しい。そのため、小原(1994)は、これからの時代に求められる公民的資質について「民主的社会の主権者として、今後ますます加速化していくことが予想されている社会の変化や課題に対して、合理的な判断を行い、適切な社会的行為を選択していくことができる能力」が重要になると指摘している。

これを受け、筆者は、「これからの日本は、外国人労働者の受け入れを緩和すべきか、制限すべきか」について、生徒がそれぞれの立場の資料を根拠にし、意思決定をする授業を実践した。その中で、「制限すべき」とした HT くんは次のように理由付けをしている。

違反する事業が増え、残業が多くなったり仕事の量が増えたりすると、過労で倒れる人が増え犯罪が増えたと治安が悪くなると思ったからです。

この記述から、HT くんは「緩和」する立場と「制限」する立場の両方のメリットやデメリットを十分に考慮した上で意思決定をしているのではなく、教師から与えられた選択肢から、一方を選択・判

断しているに過ぎなかったといえる。これは、小原が指摘する社会問題に対して、合理的な判断を行い社会的行為を選択しているものとはいえない。

しかし、これまでの社会科の授業では資料を基に生徒が選択・判断するだけに留まる授業が多い。それらは、合理的な意思決定をした授業とはいえないものである。

そこで、合理的意思決定論の観点から筆者が実践した授業を考察し、「政策を選択・判断する授業」の実践的課題について検証していく。

#### 2 先行研究の検討

本研究で取り上げる「合理的意思決定論」とはどのような特徴をもつのだろうか。

小原(1988)は、生徒が自ら社会認識を形成し、公民的資質を育成するための社会的判断として「実践的判断(意思決定)」を指摘する。これは、「社会的事象に含まれる問題場面において、『どの解決策が望ましいか。』と問い、事实的判断と価値的判断に基づいて、目的を実現するための最も合理的な手段を選択・決定するために行う判断」である。

では、上述した合理的意思決定を授業の中にどのように取り入れられるのだろうか。小原(1994)は、合理的意思決定プロセスを取り入れた「意思決定型授業」について以下のように設定している。

導入部は、「社会問題の発見の過程」である。生徒が社会問題を自分自身の問題として発見できるようにするため、教師はシミュレーションやロールプレイなどの具体的・経験的な教材を通して社会問題に出合わせる必要がある。意思決定

型の授業の中心発問として、猪瀬(1996)は「なぜ」ではなく「どうしたらよいか」という発問が適切だとしている。猪瀬は「これは因果関係の説明を軽視するのではなく、意思決定(政策決定)の場面で、生徒自身がどのようにすればよいのかと悩むことで、概念的知識を活用したり、その問題に含まれる価値に気づくことを重視する」と指摘している。このことから、意思決定型の授業では生徒の「迷い」が大事であることがいえる。

展開部は、「社会問題の探求の過程」である。ここでは、生徒が実際に意思決定をする活動が行われる。意思決定は図1のプロセスに従って、行うとしている。

| 段階  | 意思決定行動               |
|-----|----------------------|
| i   | 問題把握                 |
| ii  | 問題分析(原因究明)           |
| iii | 達成すべき目的・目標の明確化       |
| iv  | 全ての実行可能な行動案(解決策)の提出  |
| v   | 行動案(解決策)の論理的結果の予測と評価 |
| vi  | 行動案(解決策)の選択と根拠づけ     |
| vii | 決定に基づく行動             |

図1 合理的意思決定プロセス(小原を基に筆者作成)

以上の先行研究をもとに、筆者が実践した授業を分析していく。

### 3 実践と結果

2019年11月18日、山形市立Y中学校3年生のA組34名クラスを対象に授業を実践した。

#### (1)単元の構成

扱った教材は、東京書籍『新しい社会 公民(平成29年)』第4章「わたしたちのくらしと経済」2節「生産と労働」である。本単元は、『中学校学習指導要領解説(平成29年告示)社会科編』公民的分野(B)「私たちと経済」「(1)市場の働きと経済」の「企業の経済活動と労働」に該当する。単元は図2のように4時間で構成した。

| 時数 | 学習単元              |
|----|-------------------|
| 1  | 資本主義経済と企業         |
| 2  | 株式会社の仕組みと企業の社会的責任 |
| 3  | 労働の意義と労働者の権利      |
| 4  | 働きやすい職場を築くために     |

図2 「生産と労働」単元計画(4時間構成)

政策を選択・判断する活動を取り入れた単元は4時間目である。本実践で取り上げた政策は「外

国人労働者問題」についてである。2019年4月1日、外国人労働者の受け入れを拡大する「出入国管理及び難民認定法(以下、改正出入国管理法)」が施行された。日本政府は新たな在留資格「特定技能」を設け、外国人の単純労働を認めた。これにより、介護や建設などで問題となっている深刻な人手不足の解消に貢献すると考えられている。しかし、外国人就労については、雇用条件に公正さがないなどの問題が生じている。そこで、4時間目では、外国人労働者の導入について「緩和すべきか」「制限すべきか」を生徒たちが資料を根拠に選択し、判断する授業を実践した。

#### (2)実践の結果

##### (ア)導入部

生徒が日本の労働市場を取り巻く問題を捉えられることを目的とした。そこで、中小企業庁(2019)「事業承継・創業政策について」のデータを提示した。以下は、データを提示したときの生徒の反応である。

T: (画面に「127万社」を映し)この数値は何を意味するのでしょうか?  
 KSくん: 日本にある株式会社の数だよ。  
 MAさん: 外国人労働者を受け入れている会社の数?  
 T: この数値は、経済産業省調べで2025年までに127万社が人手不足で倒産してしまう可能性があるんだ。  
 全体: ええー、おー。

この段階で、生徒は中小企業が黒字でも倒産してしまう可能性について、その原因を「人手不足」「後継者未定」などと捉えていた。教師は「外国人労働者問題」について次の点を説明した。日本政府は2019年4月1日に改正出入国管理法を施行したこと、外国人労働者受け入れの条件を緩和して深刻化している人手不足を解消できると説明したこと、外国人労働者には労働条件や労働時間などの問題があることについて説明した。

その後、本時の学習課題「これからの日本は、外国人労働者の受け入れを緩和すべきか、制限すべきか」を提示した。

##### (イ)展開部

外国人労働者の受け入れについて「緩和」「制限」を選択する上で、それぞれの選択の根拠となる資料を生徒に提示し、その内容について確認した。資料の特徴として、ある立場を選択することによって別な問題が発生してしまうように設定した。以下は、生徒に提示した資料である。

| 「緩和」の根拠となる資料                           | 「制限」の根拠となる資料   |
|--|--|
| ①各種産業における労働力の余剰・不足統計                   | ④技能実習生数と違反事業場数                                       |
| ②日本の総人口と生産年齢人口推移                       | ⑤主たる罪種等別の共犯事件の割合推移                                   |
| ③外国人雇用のメリット(高度な技術・技能をもつ外国人の確保, 労働力の確保) | ⑥外国人雇用のデメリット(日本人の雇用機会の減少, 地域社会における文化・習慣の違いに基づく摩擦の発生) |

生徒は 4 人グループをつくり、資料の読み取り活動を行った後、個人で立場を選択した。グループでの読み取りの中で、以下の様子が見られた。

MK くん：つかさ、これ答えでなくね？緩和したら治安が悪くなるし、制限したら経済が成り立たなくなるよ。  
 SA くん：んー、あー。  
 KS くん：悩むね。  
 MK くん：真ん中のラインを作ってくれませんか？

MK くんは、資料を読み取る中で「緩和」と「制限」を選択した世界を比較し、すべての問題が解決しないことに気づいていた。

生徒の選択が完了した段階で、選択した立場とその理由を発表することを通して、選択の理由付けを共有した。以下は、一部生徒の「緩和派」と「制限派」の意見の抜粋である。

#### 「緩和派」

MK くん：(資料①, ②, ③を利用)

日本の人手不足を解消し、日本の産業を発展させればよいから。違反が増えるのならば、警察などを強化し、犯罪を抑制していけばいいと思ったからです。

KS くん：(資料②, ③を利用)

これからも少子高齢化が進むと思うので、外国人労働者をどんどん取り入れていけばいいと思ったからです。

#### 「制限派」

HT くん：(資料④, ⑤を利用)

違反する事業が増え、残業が多くなったり仕事の量が増えたりすると、過労で倒れる人が増え犯罪が増えると治安が悪くなると思ったからです。

AK さん：(資料⑥を利用)

外国人との文化や言語の違いに企業側が対

応するのが大変だからです。

以上のような理由付けに対して、生徒に疑問に思うことを問いかけたが、生徒から意見は出なかった。

そこで、教師から「ここまで出された理由と違う考えをしたい人はいる？」と問いかけたところ、SK くんが手を挙げようか挙げまいか悩んでいる素振りを示した。

SK くん：(手を挙げる素振りをする)

T：ある？

SK くん：いや、なんか、…最近、なんか、最近、店員さんがロボットとか無人のコンビニとかあるからそれをこれからも続けていけば別に外国人の人が働かなくてもいいかなと思ったので制限した方がいいかと考えました。

SK くんの理由付けには「AI」や「ロボット」など、現代社会の様子についての視点が含まれていた。しかし、教師はそのような資料を与えていなかった。SK くんのような理由付けをした生徒は 34 人中 4 人いた。

#### (ウ)終末部

授業の中で「気になったこと」「疑問に思ったこと」「考えたこと」などを記入した。分類すると、大きく「外国人労働者問題に関する内容」と「正解のない社会問題に関する内容」の記述があった。以下、一部生徒の記述の抜粋である。

#### 「正解のない社会問題に関する内容」

TY くん：緩和しても制限にしても問題が出てきて今回の課題はまよった。意見を決めた後に他の意見を聞いて自分では考え付かなかった方法を挙げていたので話し合うことは大切だと思った。

## 4 考察

本実践の過程と合理的意思決定プロセスを比較したところ、意思決定プロセスの(ii)から(v)までの段階が欠如していた。このことが「政策を選択・判断する授業」に留まる要因となっていると推察する。そのことから「政策を選択・判断する授業」のもつ課題について、以下 2 点を指摘することが出来る。

1 点目は、教師が設定した問題の中でしか生徒は議論しないことである。そのため、その問題の根本を捉えることができていなかった。展開部で、SK くんは資料にない情報を根拠に選択していた。

「AI やロボットなどを導入すれば、外国人労働者を導入する必要があるのではないのか」という理由付けは、2 つの選択肢内で判断していない。SK くんは、導入部における「2025 年までに、約 127 万社が人手不足によって倒産してしまう」という情報から、解決すべき問題を「人手不足による中小企業の倒産」とであると認識し、外国人労働者受け入れの緩和は数ある解決策の中の 1 つであると捉えていると推察する。SK くんと同じように、問題に対して代替案を提案している生徒は、SK くん含め 4 人いた。つまり、この 4 人は教師から提示された問題を分析し、解決すべき問題を自分自身で改めて明確化しているといえる。

逆に言えば、この 4 人を除く 30 人の生徒は教師から提示された問題の中でしか考察していないといえる。生徒の中に「教師から提示された問題の範囲内でしか考えてはいけないのではないのか」という暗黙の了解が影響していると推察する。

2 点目は、問題に対して自分の意見を性急に決めざるを得ない状況をつくったということである。MK くんや TY くんは、「緩和」か「制限」のどちらを選択しても、すべての問題が解決しないことから、どの選択をすることが望ましいのか迷っていた。しかし、教師からは「緩和すべきか」か「制限すべきか」の 2 つの選択肢しか与えられていなかったことから、生徒はどちらか一方を選択せざるを得ない状況になっている。このことが、MK くん「真ん中のラインをつくってくれませんか?」という発言をうんだと推察する。教師がそれを認めなかったため、生徒の迷いはそこで消えてしまった。

ここで、教師はどうすることができただろうか。その手立てとして「問題を組みかえる」ことが考えられる。MK くんは「緩和した世界」と「制限した世界」を比較して、どちらを選択すればよいかを考えていた。しかし、ここで求められるのはそうではなく、「緩和した世界」と「緩和しなかった世界」、「制限した世界」と「制限しなかった世界」というふうに問題を組みかえる必要があった。

緩和・制限政策の採択の是非を問うことで、政策を選択した方が良いか、それとも政策を選択しない方が良いかを考える過程で迷いが生まれ、猪瀬が指摘する概念的知識の活用や問題に含まれる価値に気づくなどにつながる必要があった。しかし、本実践では、教師から提示された資料が、「緩

和」と「制限」を選択した世界の情報でしかなかったことから、生徒の論議は空中での論議となってしまう。問題を組みかえた後の根拠として、「緩和」と「制限」それぞれを選択しなかったときの情報を加えることが必要であったと推察できる。

## 5 到達点と課題

合理的意思決定論の観点から「政策を選択・判断する授業」を分析した結果、考察で示した 2 つの課題が明らかになった。

一方で、本時を 1 時間で設定したことにより、SK くんのように自分自身で問題を明確化している生徒を活かせなかったことや、生徒に与えた選択肢の誤りにより充実した論議にならなかったことから、教師の手立てとして不十分であったと考える。

今後の実践に向けて、意思決定型の授業における「教師の手立て」や「単元計画」など今後検討していくことを通して、合理的意思決定プロセスに基づいた意思決定型の授業について考えていくことが必要である。

## 引用文献

- 猪瀬武則(1996)『政治・経済』の内容と授業, 社会認識教育学会(編著),『公民科教育』, 学術図書出版, p. 121.
- 小原友行(1988)「学習の主体性」, 全国社会科教育学会(編著),『社会科教育論叢 ー全国社会科教育学会年報ー』, 第 35 集, p. 72.
- 小原友行(1994)「社会科における意思決定」, 社会認識教育学会(編著),『社会科教育学ハンドブック ー新しい視座への基礎知識ー』, 明治図書出版株式会社, pp. 168ー171.

## 参考文献

- 文部科学省(2018)『中学校学習指導要領(平成 29 年告示)解説社会編』, 日本文教出版株式会社.

*The Tasks of Deciding Policies in Civic Education: Through the Perspective of Rational Decision-Making*  
Hidenori YOSHIDA